

## HOOFDSTUK XII

# Cabinet government

T. Koopmans, 'Cabinet Government', in: *Vergelijkend Publiekrecht*, Deventer: Kluwer 1986, pp. 174-188.

### 54. De uitvoering van het programma

De gezamenlijke verantwoordelijkheid van het cabinet, de andere leden van de regering en de parlementaire meerderheid voor de uitvoering van het beleidsprogramma van de winnende partij vormt misschien wel de karakteristieke trek die Westminster van Washington onderscheidt. De kiezers geven, in de Britse constructie, de meerderheidsfractie een 'mandaat' om haar programma door haar regering te laten realiseren. Het verkiezingsprogramma van de meerderheidspartij verkrijgt daardoor een zekere staatsrechtelijke betekenis: voor ingrijpende maatregelen – voor zover niet veroorzaakt door plotseling intredende omstandigheden – gaat men ervan uit dat de regering 'should not exceed its electoral mandate'<sup>484</sup>; maar gegeven de flexibiliteit van de Britse constitutie moet men daar weer niet een al te strikte uitlegging aan geven.

Als de uitslag van de Lagerhuisverkiezingen een nieuwe meerderheid te zien geeft, gaat de leider van de winnende partij naar Buckingham Palace 'to kiss hands'; aldus geïnstalleerd als Prime Minister vormt hij zijn regering, en hij is daarin in beginsel vrij. Hij kan een beroep doen op zijn kornuiten uit het 'shadow cabinet' van de vorige parlementaire periode, maar noodzakelijk is dat niet. In feite zal hij, om de overlevingskansen van zijn regering te bevorderen, rekening moeten houden met een aantal politieke gegevens: oppositionele elementen uit de eigen fractie die men beter in dan buiten de regering kan houden of omgekeerd; persoonlijke ambities van 'senior politicians' die men beter te vriend kan houden; verlangens van bevriende groeperingen, zoals, in het geval van Labour, de vakbonden; en tenslotte moeten er ook enige leden van de regering lid van het House of Lords zijn – naast de Lord Chancellor die dat per definitie is (vreemd genoeg: als voorzitter van het Huis, hoewel hij daar tevens een van de belangrijkste 'government spokesmen' is).<sup>485</sup>

Het aantal parlementariërs dat een regeringsfunctie krijgt is betrekkelijk hoog: het kan meer dan honderd zijn (het Lagerhuis bestaat uit 646 leden). Daartoe behoren dan vogels van diverse pluimage: cabinet ministers; andere ministers met een eigen portefeuille (bijv. Energy); 'junior ministers' (iets als onze staatssecretarissen) op de belangrijkste departementen zoals Treasury en Home Office; staatslieden die voor een speciale taak worden aangesteld, bijv.

484. Zie ook De Smith, *Constitutional and administrative law* (nt. 23) p. 93.

485. Zie voorts Harold Wilson, *The governance of Britain* (Londen 1976) hfdst. II.

advisering over de economische politiek op langere termijn, en die daarvoor een intussen inhoudsloos geworden regeringstitel krijgen toebedeeld (bijv. paymaster general, of Chancellor of the Duchy of Lancaster); de whips. Tenslotte zijn er nog 'parliamentary secretaries' die de verbinding tussen de belangrijkste ministers en de fractie moeten verzorgen en die hun minister als parlementaire trouble-shooters terzijde staan. Het gewicht van het 'regeringsblok' binnen de parlementaire meerderheid is daarom groot.

Deze stand van zaken draagt ertoe bij dat de invloed van de back benchers op het wetgevingsproces gewoonlijk niet enorm is. De wetsontwerpen komen als het ware 'cut and dried' in het Lagerhuis aan: zij vormen de uitvoering van het kiezersmandaat, zijn afkomstig van de ter zake bevoegde departementen, hebben eerst onderwerp van beraadslaging gevormd in een of twee cabinet committees en zijn tenslotte in wetstermen geformuleerd door het gespecialiseerde bureau van wetsredacteurs.<sup>486</sup> Na al deze voorbereiding heeft de regering, vooral als het een politiek gevoelig onderwerp is, maar één wens: het ontwerp zo snel mogelijk aangenomen te zien, liefst ongewijzigd. Via het whip-system kan eventueel de meerderheid tot dat doel worden gemobiliseerd. De meest extreme vorm is het laten aannemen van een motie tot beperking van de spreektijd ('guillotine'); maar dat is voor de regering niet geheel zonder risico's. De maatregel is nl. impopulair bij de back benchers, zodat dezen onder omstandigheden geneigd zouden kunnen zijn in dit opzicht gemene zaak te maken met de oppositie.<sup>487</sup> Tegen een belangrijke revolutie van de back benchers is het whip system niet opgewassen, zodat het voor de regering – en vooral voor de leader of the House – altijd een kwestie van calculatie is hoeveel ongehoorzaamheid tenslotte, na het aanwenden van morele en politieke pressie, nog zal overblijven.

De oppositiepartij in het Lagerhuis weet dat zij – normaal gesproken – de tenuitvoerlegging van het programma niet kan tegenhouden. Zij stelt het daarom doorlopend aan de kaak als het afschuwelijkste wat het land is overkomen in de afgelopen drie eeuwen (want Cromwell is misschien net nog erger geweest). Zij hekelt het regeringsoptreden in het question hour, bij de begrotingsdebatten en in korte discussies over bestuursproblemen; en bij politiek belangrijke wetsontwerpen steekt zij vlamme redevoueringen af. Zij hoopt daarmee het electoraat te overtuigen dat het Britse lot bij haar in betere handen zou zijn; men kan dan ook wel stellen dat het Lagerhuisdebat op een voortdurende verkiezingscampagne lijkt. Hoe heftiger de oppositie, hoe sterker de meerderheid meestal front maakt rondom het cabinet; men poogt elkaar dan in gewiekstheid de loef af te steken, en als alles goed gaat is het gelach niet van de lucht.<sup>488</sup> Maar dit spelkarakter van het Lagerhuisdebat

486. Parliamentary Counsel and his office (maar het is, ondanks de naam, een normaal onderdeel van de regeringsadministratie).

487. Zoals voorjaar 1977 bij de eerste devolution bill (zie no 16) geschiedde.

488. Als de bewindsman vriendelijk tegen mij doet, zei Dennis Healy in 1983 nadat de conservatieve minister van Financiën hem geprezen had, heb ik het gevoel of ik geknuffeld word door een dood schaap.

draagt dikwijls meer bij tot het amusement van tribune, pers en lezerspubliek dan tot een constructieve benadering van de beleidsproblemen. Het is natuurlijk ook wel eens anders: bij politiek niet-controversiële zaken wordt niet altijd langs partijlijnen gestemd, het whip system wordt niet toegepast, en amendementen van oppositie of van eigen back benchers worden op hun merites beoordeeld. Het strijd karakter van het parlementaire debat – dat zich overigens ook in de plaatsing van de Commons in het Huis uit, oppositie links en meerderheid rechts van de speaker, met een brede tafel er tussenin – leent zich er evenwel gauw toe een onderwerp tot iets politiek controversieels te maken.

Al met al kan de regering, als zij dat wenst, in het algemeen haar wil aan het Lagerhuis opleggen. Voor een Labour-regering is daarmee de kous echter niet af, omdat wetgeving ook door het Hogerhuis moet, dat over een permanente conservatieve meerderheid beschikt. Weliswaar hebben de Lords geen zeggenschap over 'money bills' – d.w.z. wetsontwerpen die (naar het oordeel van de speaker van het Lagerhuis) uitsluitend betrekking hebben op belastingen, leningen of uitgaven op centraal niveau –, en kunnen zij andere wetsontwerpen niet permanent tegenhouden maar slechts één jaar<sup>489</sup>; maar in de eerste plaats kan het voor een regering vervelend zijn als een bepaald onderdeel uit haar beleidspakket wordt gelicht, al is het maar voor een jaar (men denke bijv. aan een geval dat bevrozing van lonen wordt goedgekeurd, maar prijsbevrozing met een jaar wordt vertraagd), en in de tweede plaats beschikt het Hogerhuis over het recht van amendement: door daar een handig gebruik van te maken kan het de Commons – die het ontwerp dan terugkrijgen – in verwarring pogen te brengen. Na Labour's grote verkiezingsoverwinning in 1945 is het nationalisatieprogramma van de regering-Attlee echter niet tegengewerkt door de Lords: de leider van de conservatieven in het Huis, Lord Salisbury, kondigde aan dat het niet aan de peers stond de wil van de kiezers te blokkeren, zodat de maatregelen die in Labour's verkiezingsmanifest waren aangekondigd niet zouden worden tegengehouden; maar wat daarbuiten viel zou naar bevind van zaken worden beoordeeld ('fair game for the peers'). Tegenover de laatste regering-Wilson en de regering-Callaghan, die op een zeer zwakke Lagerhuismeerderheid steunden, namen de Lords evenwel minder égarde in acht, vooral nadat bij tussentijdse verkiezingen gebleken was dat Labour in het land duidelijk aan de verliezende hand was.

Sinds 1958 kan de Kroon ook 'life peers' benoemen<sup>490</sup>; er zijn er thans enkele honderden, maar hun aantal weegt niet op tegen dat van de ongeveer duizend hertogen, graven, markiezen, burggraven en baronnen van het Koninkrijk (en van het oude Koninkrijk Schotland). Velen van deze edelen ziet men zelden of nooit in Westminster, maar het is mogelijk dat voor een belangrijke stemming deze 'backwoodsmen' plotseling zouden komen opdagen, daarmee hun legendarische jachtpartijen en hun zorgen om het onderhoud van hun af-

489. Sinds de Parliament Act 1949; daarvoor was het drie jaar krachtens de Parliament Act 1911.

490. Life Peerages Act 1958.

gelegen kastelen even onderbrekend.<sup>491</sup> Ook zonder zo'n gedenkwaardig evenement is er gemiddeld meestal een honderdtal 'hereditary peers' in het Huis, daarmee de conservatieve meerderheid verzekerd.<sup>492</sup> Het is een situatie die *omnium consensu* onbevredigend is. Men is het er wel over eens dat, wil men het Hogerhuis handhaven, de samenstelling ingrijpend zal moeten worden gewijzigd – en dan kan het Huis misschien ook reëlere bevoegdheden krijgen; er gaan echter ook stemmen op om dit 'dignified part of the constitution', zoals Bagehot het noemde, geheel af te schaffen.<sup>493</sup>

## 55. De positie van de Prime Minister

De politicus en auteur Richard Crossman heeft als eerste de stelling verdedigd dat de periode van 'cabinet government' voorbij is en dat het Britse politieke stelsel er een is geworden van 'Prime Ministerial government'.<sup>494</sup> De argumenten die hiervoor op tafel worden gelegd zijn daar niet gemakkelijk van af te poetsen.

In de eerste plaats heeft de Prime Minister zijn greep op het kabinet versterkt. Hij benoemt de ministers, schuift hen van de ene post naar de andere, creëert nieuwe posten of zelfs nieuwe departementen, en kan zijn ministers ook ontslaan (met een poeslieve brief: 'Dear Francis, You know how much I did appreciate...' etc., waarop liefst in dezelfde stijl geantwoord wordt). Hij beslist derhalve over de samenstelling van de regering en over de promotiekanalen binnen die regering; aangezien politiek in Groot-Brittannië een loopbaan is, geeft dat hem een positie van kracht in het verkeer met zijn collega's, die hun carrière niet wensen te schaden door te gauw een conflict met hem te riskeren. Daar komt bij dat de Prime Minister de agenda van de cabinet meetings samenstelt; hij beslist zodoende welke onderwerpen daar besproken worden en welke zich er beter toe lenen in een 'cabinet committee', of in het geheel niet, te worden behandeld. Als een invloedrijk minister er werkelijk op staat dat een onderwerp in het kabinet aan de orde komt, zal hij dat tenslotte bereiken; maar het wordt hem niet altijd gemakkelijk gemaakt.<sup>495</sup> Het is de Prime Minister weer, die aan het eind van al dan niet warrelige discussies in het kabinet de beslissing probeert te formuleren; Attlee omschreef dat als volgt:

'The job of the Prime Minister is to get the general feeling – collect the voices. And then, when everything reasonable has been said, to get on

491. Men denke aan de figuur van Uncle Matthew uit Nancy Mitford's *The pursuit of love*.

492. Voorts zijn ambtshalve lid van het Huis de aartsbisschoppen van Canterbury en York, 24 Anglikaanse bisschoppen en de Lords of Appeal in Ordinary. Zij plegen alleen te komen als onderwerpen worden besproken die hun specifieke sfeer van deskundigheid of belangstelling raken.

493. Zie voorts De Smith, *Constitutional and administrative law* (nt. 23) hfdst. XIII.

494. Crossman, *Introduction to Fontana edition of Bagehot op. cit.* (nt. 390). Zie ook Mackintosh, *The British cabinet* (nt. 436) hfdst. XX.

495. Zie A.H. Brown, *Prime Ministerial power*, Public Law 1968 p. 51.

with the job and say "Well, I think the decision of the cabinet is this, that, or the other. Any objections?" Usually, there aren't.<sup>496</sup>

De gewoonte dat een aantal zaken behandeld wordt in (vaste of *ad hoc* geformeerde) kabinet committees versterkt de positie van de PM. Hij beslist welke er zullen zijn, hij benoemt de voorzitters, en hij wordt in de aangelegenheid gemengd als er onenigheid in de commissie blijft bestaan. De zaak wordt alleen naar het plenaire kabinet doorgespeeld als de voorzitter van de commissie daarmee instemt. Weliswaar worden altijd de notulen van de commissie aan de kabinetsleden rondgezonden, maar de neiging om daarop na of tussen alle urgente andere zaken te reageren is niet bijster groot. De beslissing om atoomwapens te vervaardigen werd in 1947 genomen in het Defence sub-committee; het verslag kwam in het kabinet maar er werd daar geen enkel woord aan gewijd.<sup>497</sup> De informele lijnen tussen de committee chairmen en de PM zorgen ervoor dat de cohesie in het beleid gehandhaafd blijft.

Het secretariaat van het kabinet staat ten dienste van het gehele kabinet, maar nu het is uitgegroeid tot een klein departementje (700 ambtenaren) dat in en nabij no. 10 Downing Street is gesitueerd, lijkt het soms op een hulpdienst van de PM. Dat is sterker het geval geworden sinds Wilson, op het voetspoor van het Lloyd George, adviseurs in dat bureau ging benoemen. Een tijd lang behoorde tot die adviseurs o.a. de Central Policy Review Staff, of 'think tank', belast met de planning op langere termijn; en wat de formele positie van zulke diensten ook moge zijn, de PM maakt er het meest gebruik van.<sup>498</sup> Daarnaast heeft menig PM in zijn eigen bureau nog een aantal door hem geselecteerde personen om hem van advies te dienen of zijn werk voor te bereiden.

Niet alleen op het kabinet heeft de PM echter nogal wat greep, hij heeft dat ook op het overheidsapparaat als geheel. Benoemingen van topambtenaren moeten door hem worden goedgekeurd; hij benoemt nieuwe Lords, is verantwoordelijk voor de 'honours list' (lintjes en titels), wijst de voorzitters van de genationaliseerde industrieën aan en verricht zulke ongelijke benoemingen als die van de leden van de Arts Council, de directeur-generaal van de BBC en de voorzitter van de North of Scotland Hydro-Electric Power Board. Er is geen enkele verplichting voor de PM om het kabinet, of enig ander orgaan, in deze beslissingen te mengen.

Zijn invloed op het Lagerhuis verwerkelijkt de PM op twee manieren: in de eerste plaats door een beroep op de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid, die maakt dat beslissingen in of namens het kabinet genomen reeds dadelijk blindelings gesteund worden door alle leden van de regering (eventueel

496. Uit: Mackintosh, *The British cabinet* (nt. 436) p. 81.

497. Crossman t.a.p. (nt. 494) p. 55, met verwijzing naar verder materiaal.

498. Zie, naast Crossman, ook Blake op. cit. (nt. 433) p. 48-50. De Central Policy Review Staff is overigens afgeschaft tijdens de eerste regering-Thatcher. Het merkwaardige is dat het orgaan ook door een conservatieve minister-president was ingesteld (Edward Heath).

op straffe van ontslag); in de tweede plaats doordat hem de beslissing over ontbinding toekomt. Op grond van de Parliament Act 1911 kan de zittingsperiode van het Lagerhuis niet langer zijn dan vijf jaar, maar ook binnen die vijf jaar kan het huis worden ontbonden, en meestal gebeurt dat. Het staat wel vast dat de beslissing over het moment van ontbinding thans aan de PM toekomt en niet aan het kabinet.<sup>499</sup> Hij maakt daarvan meestal gebruik door het voor zijn partij gunstige moment te kiezen (er is niet, als in Nederland, de vuistregel dat men probeert de kamer zijn termijn te laten uitzitten). Onder omstandigheden kan hij echter, door op subtiële wijze met ontbinding te dreigen (perslekken, die ijlings worden tegengesproken), oppositie in eigen kring tot rede trachten te brengen: nieuwe verkiezingen zijn niet voor ieder Lagerhuislid even aantrekkelijk.

Naar buiten, voor de publieke opinie, vertegenwoordigt de PM zijn administratie. Hij is de partijleider die het beleid van zijn partij symboliseert; hij wordt geacht 'to run the country'; hij komt op moeilijke ogenblikken voor de televisie om de bevolking in de ogen te kijken. Men zegt wel dat ten gevolge van de 'verpersoonlijking van de macht' — die men in meer landen meent vast te stellen — de kiezer meer let op de PM die zijn stem aan de macht kan helpen brengen dan op de afgevaardigde van het district die daardoor in het Lagerhuis kan komen. Empirisch onderzoek schijnt aan te tonen dat de gemiddelde kiezer meer op het 'image' van de partij afgaat dan op de persoonlijkheid van de partijleider<sup>500</sup>; zulks neemt echter niet weg dat PM en oppositieleider veel kunnen doen om het 'image' van hun partij te verfraaien of aan diggelen te krijgen.

De carrière van Mrs. Thatcher vormt een interessante bevestiging van de stelling van Crossman. Het leiderschap van de conservatieve partij scheen haar haast bij toeval in de schoot te vallen; met de aldus verkregen positie wist zij de meerderheid in Westminster te veroveren; en toen ze daar eenmaal de lakens uitdeelde maakte zij daarvan gebruik om haar partij geheel naar haar hand te zetten, met behulp van alle middelen die haar ambt haar ter beschikking stelde. Een van de meest zachtzinnige methoden was bijv. om een voorstander van een wat soepeler politieke lijn in haar kabinet met de portefeuille voor Noord-Ierland op te zadelen.

Moet men uit het voorgaande nu afleiden dat het Britse Rijk, of wat daarvan over is, is omgevormd tot een 'elected monarchy'? Dat zou m.i. een overrappe conclusie zijn. Het aantal factoren dat de andere kant op wijst is nl. ook niet gering: de macht van de Prime Minister is op velerlei wijzen geconditioneerd. Hij moet tot een goed samenspel kunnen komen met de meest invloedrijke kabinetsleden, vooral met de houders van de belangrijkste portefeuilles (Treasury, Home Office, soms ook Foreign Office). Hij moet een

499. Zie B.S. Markesinis, *The theory and practice of dissolution of Parliament* (Cambridge 1972) hfst. VII en bijlage 4; ook Harold Wilson, *The Labour government 1964-70, a personal record* (Londen 1971) gaat daarvan uit.

500. Zie Blondel op. cit. (nt. 410) hfdst. III.

Lagerhuis maar ook als organisatie, achter zich weten te houden; bij de Tories, waar de loyaliteit jegens de leiding betrekkelijk groot is, is dat gemakkelijker dan bij Labour, vooral sinds de Labour-congressen een scherpere bocht naar links hebben gemaakt dan de fractie. Hij moet reageren op de gemoedsgesteldheid die 'at the grass roots level' leeft en die bijv. tot uiting kan komen in tussentijdse-verkiezingsuitslagen, stakingsacties, manifestaties of bittere commentaren in de pers. Hij moet een aantal invloedrijke pressiegroepen zoals vakbonden, boeren- en ondernemersorganisaties te vriend weten te houden. En hij is – althans sinds 1945 – sterk afhankelijk van wat elders in de wereld gebeurt, en soms ook van wat elders in de wereld over de Britse economie wordt gedacht (bijv. in verband met de positie van het pond sterling). Hij moet tenslotte niet alleen zien dat hij aan de macht blijft, maar ook dat zijn partij de volgende algemene verkiezingen wint – en dat zet een aantal remmen op persoonlijke machtsuitoefening.

Het politieke krachtenveld waarin de PM zich beweegt maakt daarom dat moeilijk een gekozen monarch in hem kan worden gezien. Wel is er misschien iets te zeggen voor Crossmans stelling dat de functie van 'a hyphen which joins, a buckle which fastens'<sup>501</sup> sinds de tijd waarover Bagehot schreef van het kabinet is overgegaan naar de Prime Minister. Hij oefent die functie echter uit bij de gratie van dat kabinet – hoe afhankelijk de individuele ministers ook van hem mogen zijn.<sup>502</sup>

## 56. Ministeriële verantwoordelijkheid

De term 'ministeriële verantwoordelijkheid' heeft naar Brits staatsrecht dezelfde serie betekenissen als krachtens de Nederlandse grondwet.<sup>503</sup> De ministers zijn jegens de volksvertegenwoordiging verantwoordelijk voor hun eigen handelen, ook voor zover dat in naam van de Koning geschiedt, voor niet-strikt-persoonlijke handelingen van de Koning, en voor het reilen en zeilen van de aan hen ondergeschikte bureaucratie. Die verantwoordelijkheid betekent dat zij verplicht zijn te antwoorden, d.w.z. inlichtingen te verschaffen aan de kamers, en dat zij verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor wat binnen hun sector geschiedt, met eventueel als sanctie dat zij tot heengaan worden gedwongen. Naast deze 'individuele' ministeriële verantwoordelijkheid is er ook een iets moeilijker te definiëren 'collectieve' verantwoordelijkheid, die in elk geval inhoudt dat voor regeringsbeslissingen alle leden van de

501. Zie no. 48.

502. Er zijn boeiende biografieën geschreven van enkele beroemde Prime Ministers. Ik noem vooral: Robert Blake, Disraeli (Londen 1966) en David Cecil, Melbourne (1939, heruitg. Indianapolis-New York 1966).

503. Zie Van der Pot-Donner, Handboek van het Nederlandse staatsrecht (11e dr., Zwolle 1983) p. 325 e.v.



regering verantwoordelijk zijn, misschien ook dat leden van de regering elkaars beslissingen niet in het openbaar afvallen.

De ministeriële verantwoordelijkheid is voor elk parlementair stelsel een belangrijk element. Naar Engels recht – misschien meer dan naar Schots recht – neemt zij traditioneel een centrale plaats in: handelingen van de Koning en zijn ministers konden aanvankelijk niet aan rechterlijke beoordeling worden onderworpen, zodat het volle gewicht van het toezicht op het bestuur viel op de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>504</sup> De politieke controle moest als het ware goedmaken wat er aan rechterlijke controle ontbrak. Vooral het Lagerhuis heeft zich met veel energie op die taak gestort; het heeft een aantal technieken ontwikkeld om de verantwoordelijkheid van de regering zoveel mogelijk tot haar recht te laten komen.

Daartoe behoort in de eerste plaats het 'question hour' waarmee de vergadering dagelijks start; doordat de mogelijkheid bestaat na het ministeriële antwoord enkele 'supplementary questions' te stellen kan zich een korte en soms vinnige woordenwisseling ontwikkelen – totdat de speaker de volgende vraag afroept. Aan het eind van de vergadering vindt, in de vorm van een 'adjournment debate', een debat plaats, van niet langer dan een half uur, naar aanleiding van een korte interpellatie van een MP over een probleem dat hem ter harte gaat; de speaker bepaalt welke onderwerpen zich daartoe lenen en voor welke zaken gewone parlementaire tijd op het meestal overladen rooster moet worden gevonden. Indien er iets belangrijks is gebeurd, bijv. monetaire beslissingen, of een diplomatiek incident, verschijnt de volgende dag de betrokken minister in het Lagerhuis om dadelijk na question hour een 'statement' af te leggen; dit wordt wederom gevolgd door een kort debat (eerst de shadow minister, dan pas de back benchers). Tenslotte heeft het Huis een aantal vaste commissies ingesteld (in de Britse terminologie 'select committees') om bepaalde onderdelen van de overheidsadministratie in de gaten te houden; zo is er bijv. een Select Committee on Science and Technology en een on Statutory Instruments (gedelegeerde wetgeving). De invloed van deze commissies is minder groot dan die van hun Amerikaanse zusterinstellingen.<sup>505</sup> Zij zijn minder actief, omdat het Lagerhuis meer plenair werkt dan Huis van Afgevaardigden en Senaat; zij zijn minder agressief, omdat de meerderheid het de regering ook niet al te lastig wil maken; en zij hebben minder emplooi, omdat klachten en bezwaren van individuen en organisaties sterker dan in de VS naar individuele Lagerhuisleden worden gekanaliseerd (men schrijft al gauw naar 'zijn' MP, d.w.z. die van het desbetreffende kiesdistrict); de MP's doen deze klachten ook vaak individueel af, via informeel contact met Whitehall (de departementen) of via het question hour. Het Britse committee system is daarom ook niet goed met het Amerikaanse vergelijkbaar.<sup>506</sup>

504. Zie Keir and Lawson, *Cases in constitutional law* (5e dr., Oxford 1972) hfdst. II A Introduction. Zie voor het rechterlijk toezicht ook no. 37.

505. Zie no. 51-52.

506. Uitvoerig: Bradshaw and Pring op. cit. (nt. 8) hfdst. V.



Het is twijfelachtig of de hier opgesomde technieken samen wel een effectieve controle van het regeringsbeleid en van de administratie teweeg kunnen brengen. Als er een groot schandaal is, werkt de parlementaire controle wel; maar juist het toezicht op het dagelijkse werk van de administratie, dat voor de meeste burgers van zoveel belang is, schijnt tekort te schieten. Daarvoor zijn twee oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats heeft de groei van de overheidsbemoeiing, en — daarmee gepaard gaande — van de overheidsbureaucratie, het aantal contacten tussen burger en overheid de laatste decennia met zo'n hoge faktor vermenigvuldigd en is ook het aantal manieren waarop die contacten tot stand kunnen komen dusdanig uitgebreid, dat een individueel Lagerhuislid de problemen niet meer kan overzien. Hij mist bovendien het apparaat om de feiten vast te stellen en de beleidsaspecten te analyseren wanneer hij ergens opmerkzaam op wordt gemaakt: de departementen verschaffen hem slechts hun kijk op de zaak (op basis van ambtsberichten die meestal afkomstig zijn van de instantie waarover wordt geklaagd); en politieke partijen zijn zelden geïnteresseerd in individuele problemen. De wetgever heeft gepoogd hieraan tegemoet te komen door een 'Parliamentary Commissioner' in te stellen, die klachten onderzoekt welke door een MP naar hem worden verwezen, om na te gaan of sprake is van 'maladministration'. Dit begrip is in de wet niet nader gedefinieerd; minister Crossman noemde bij de parlementaire behandeling als voorbeelden 'bias, neglect, inattention, delay, incompetence, ineptitude, perversity, arbitrariness and so on' — kortom, een hele waslijst van ambtelijke misdragingen. De interpretatie wordt kennelijk in eerste aanleg aan de Commissioner zelf overgelaten, maar zij is uiteindelijk toch in handen van de regering; als de Commissioner geen verzoening kan bewerkstelligen, staat hem geen andere weg open dan publikatie van zijn bevindingen — het Lagerhuis kan dan eventueel de regering onder druk zetten.<sup>507</sup> Maar daarmee is de zaak terug in de politieke arena, met het risico dat de parlementaire meerderheid front maakt om haar regering heen.

Er is een tweede omstandigheid die het effect van de parlementaire controle vermindert: er zijn langzamerhand belangrijke sectoren van de publieke administratie waarvoor de ministers niet, of slechts ten dele, verantwoordelijk zijn, op grond van de bijzondere wetten die deze sectoren beheersen. Het duidelijkste voorbeeld leveren in dit opzicht de genationaliseerde industrieën. Hoewel er, bij de grote nationalisatievlaag onder het eerste kabinet-Attlee, wel anders over is gedacht, is toch uiteindelijk een constructie gekozen waarin een onafhankelijke 'board' wordt benoemd, bijv. de National Coal Board, met de taak 'to run the industry'. De betrokken minister benoemt en ontslaat de leden van de Board en hij is voorts bevoegd de Board algemene richtlijnen te verstrekken; daarnaast is vaak ministeriële toestemming vereist voor bepaalde investeringen, en dient de Board de rekening en het jaarverslag aan de minister over te leggen; de minister benoemt jaarlijks de 'auditors' die het financiële

507. Zie voorts: K.C. Wheare, *Maladministration and its remedies* (25th Hamlyn lecture, Londen 1973).

toezicht uitoefenen. Verder gaat 's ministers bemoeiing, en daarmee zijn verantwoordelijkheid, in het algemeen niet.<sup>508</sup> Het Parlement staat echter nog iets verder buitenspel dan deze opsomming zou doen vermoeden: in feite verstreken ministers zelden of nooit algemene richtlijnen aan de genationaliseerde industrieën, omdat de boards meestal over belangrijke kwesties al ondershands de opinie van de minister en zijn department (d.w.z. veelal van hoge ambtenaren) hebben ingewonnen.<sup>509</sup> Dit soort wederzijdse raadpleging en beïnvloeding tussen de departementale bureaucratie en die van de genationaliseerde bedrijfstak onttrekt zich aan publieke waarneming, en ook aan parlementaire controle; ministers, daarover aan de tand gevoeld, kunnen gemakkelijk voorwenden van niets te weten.

Dit verschijnsel (semi-onafhankelijkheid, met onduidelijke beïnvloeding uit het regeringscentrum in Whitehall) is geenszins beperkt tot de genationaliseerde industrieën. De welvaartsstaat heeft een aantal publieke organisaties in het leven geroepen die soms meer, soms minder onafhankelijk zijn van Whitehall. In sommige gevallen, vooral wanneer de burgers zekere duidelijk omschreven rechten kunnen laten gelden ten opzichte van die organisatie – bijv. bij de sociale verzekering – kan men zich met bepaalde klachten tot een 'tribunal' of een 'commissioner' wenden<sup>510</sup>; in andere gevallen – bijv. bij de verdeling van het kunstbudget door de Arts Council – bestaan dergelijke mechanismen niet, zodat het weerwerk, behalve uit kritische commentaren in de media, uitsluitend gezocht kan worden in de smalle marge van verantwoordelijkheid die de regering voor het handelen van de Arts Council heeft. In een tijdperk waarin de bevolking als geheel veel vertrouwen in de eigen instellingen heeft, is dat niet zo'n probleem; maar die tijd lijkt ook in het Verenigd Koninkrijk voorbij.<sup>511</sup>

Bij de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid vinden wij dezelfde problemen terug; maar er komt er nog een bij: dat van de solidariteit tussen de ministers. Bij een coalitiekabinet, zoals in Nederland regel is, is dat principe vaak moeilijk te handhaven – zeker tegen verkiezingstijd; ook Britse regeringen (vooral Labour-regeringen) worden nogal eens voor moeilijkheden in dit opzicht gesteld. In 1974 herinnerde Prime Minister Wilson zijn ministers aan

'the rule that, where any conflict of loyalties arises, the principle of collective responsibility of the government is absolute and overriding in all circumstances and that, if any minister feels unable to subscribe to this principle without reservation, it is his duty to resign his office forthwith ... (It) is inconsistent with the principle of collective responsibility for a minister who is a member of the National Executive Committee

508. Voorbeeld: Coal Industry Nationalisation Act 1946, section 1-4, 30-31 en 54.

509. Zie Mackintosh, *The government and politics of Britain* (nt. 405) hfdst 12.

510. Zie no. 40.

511. Uitvoerig: Colin Turpin, *Ministerial responsibility: myth or reality?* in: Jowell & Oliver, *The changing constitution* (Oxford 1985) p. 48.

(nl. van de Labour Party) to speak or vote in favour of a resolution of that body which is critical of government policies or actions, or which seeks to impose on the government views or decisions which are manifestly inconsistent with government policy.'<sup>512</sup>

Maar ten tijde van het referendum over de toetreding tot de Europese Gemeenschappen kon het kabinet niet verder komen dan tot een 'agreement to disagree', zodat de leden van de regering met verschillende boodschappen het land in togen. Later leek het dat de touwen weer wat werden aangehaald: begin 1977 werden bijv. enkele parliamentary secretaries ontslagen wegens openbaar kritiseren van het regeringsbeleid. Gegeven enerzijds de grote scala van politieke problemen waarmee de regering te maken krijgt, anderzijds het brede gamma van politieke opvattingen dat in de twee grote partijen is vertegenwoordigd, is het vrijwel onmogelijk te verlangen dat ministers het steeds met beslissingen eens zullen zijn. Het gaat dan ook meer om loyaliteit dan om eensgezindheid, en de mate waarin deze wordt betracht is in zekere zin een graadmeter voor de innerlijke cohesie van de regeringséquipe.

## 57. Het Westminster model

De hier gesignaleerde ontwikkelingen hebben geleidelijk belangrijke consequenties voor het functioneren van het Britse politieke systeem met zich meegebracht. Het is zelfs langzamerhand de vraag in hoeverre het klassieke model van het Britse parlementaire stelsel, zoals door Bagehot voor het eerst geformuleerd en zoals hiervoor schematisch weergegeven<sup>513</sup>, nog overeind staat. Zelfs de hoofdzaken uit het werkelijke functioneren van dat stelsel roepen slechts een flauwe herinnering op aan wat de vooroorlogse literatuur ons te zien geeft. De combinatie van de vervaging van de ministeriële verantwoordelijkheid, de greep van het kabinet op het Lagerhuis en die van de Prime Minister op het kabinet bewerkstelligt dat in Westminster nauwelijks meer geregeerd wordt volgens het Westminster model, met zijn connotatie van parlementaire heerschappij.

Dezelfde combinatie heeft ook andere gevolgen. Zij maakt – zoals wij reeds aanstipten – dat de juridische theorie van de 'sovereignty of Parliament' minder geloofwaardig of althans minder aantrekkelijk wordt.<sup>514</sup> Zij is waarschijnlijk ook voor een deel debet aan de actievare rol die de rechterlijke macht zich ten aanzien van de regering toemeet. Toen het Court of Appeal in 1977 een injunction tegen de vakbond van postambtenaren toewees op ver-

512. Zie Harold Wilson, *The governance of Britain* (nt. 403) Appendix I. In Frankrijk zei een socialistisch ex-minister het in 1982 korter (Chevenement): 'Un ministre, ça ferme la gueule; si ça veut parler, ça démissionne.'

513. Zie no. 48.

514. Zie no. 16.

zoek van een niet-direct-belanghebbend lid van het publiek, zonder dat de Attorney General toestemming had gegeven om in zijn naam een actie in het algemeen belang aan te spannen, zie Lord Denning o.a. in zijn opinie<sup>515</sup>:

'The Attorney General tells us that, when he refuses his consent, his refusal is final. It cannot be overridden by the courts. He is answerable to Parliament, and to Parliament alone. He declines even to give his reasons for his refusal. This is, to my mind, a direct challenge to the rule of law... Suppose that he refused his consent for corrupt motives, or in bad faith. The Attorney General went so far as to say that even this would not be questioned. That is an extreme hypothesis ... But take a lesser hypothesis. Suppose that he refused his consent for party political reasons, and not in the interest of the public at large. Is he then answerable to Parliament alone? Where he would, per chance, be supported by his own political party?'

In zo'n theoretische vraag is van het vertrouwen in de meerderheid, dat de hoeksteen was van Dicey's beschouwingen over de band tussen de 'rule of law' en het parlementaire stelsel, niet veel meer over.

Biedt het tweepartijstelsel, met de daarmee gepaard gaande 'alternance du pouvoir', voldoende tegenwicht tegen het wantrouwen in de parlementaire meerderheid? Ook daaraan kan men twijfelen. Weliswaar zal een kabinet dat het bij de kiezers heeft verbruikt de verkiezingen niet overleven ('throw the rascals out!' is de traditionele kreet), maar dat zegt nog niet *per se* dat de kiezers machtsmisbruik zullen bestraffen, al lijkt dat in de Britse politieke praktijk nog wel heel waarschijnlijk. En de alternatieven zijn beperkt: in 1979 kon de ontgoochelste Labourstemmer alleen maar Mrs. Thatcher aan het bewind brengen – ongeacht hoeveel vertrouwen hij in een conservatieve meerderheid had. Misschien is dat een van de redenen waarom zich na 1980 weer sterker dan voorheen het alternatief van de 'third party' in de Britse politiek vertoonde ('liberals' plus uit Labour getreden 'social-democrats'). Hoe dan ook, in de wisseling van meerderheden schuilt toch altijd een zekere waarborg tegen verstarring, corruptie en machtsmisbruik; deze drie verschijnselen (of enige keus daaruit) doen zich in elk geval als regel veel sterker gevoelen wanneer een regeringspartij vele jaren lang aan de macht blijft.

Voor de bestuursproblemen van het land heeft het stelsel van wisselende meerderheden echter ook bezwaren. Er is een theorie dat de Britse problemen zo moeilijk oplosbaar zijn omdat de ene meerderheid ongedaan maakt wat de andere net met veel moeite tot stand heeft gebracht. De nationalisatie van de staalindustrie werd onder het kabinet-Churchill beëindigd; maar toen Labour in 1964 weer aan de macht kwam vond hernationalisatie plaats. Een ander voorbeeld vormt de wetgeving op de arbeidsverhoudingen, die er voor, tijdens en na het kabinet-Heath telkens anders uitzag. Er is wel beweerd dat de wisse-

515. *Gouriet v. Union of Post Office Workers*, nt. 349. Zie ook no. 38.

lende meerderheden maken dat de Britse politiek steeds weer 'U-turns' maakt – hoewel die op autowegen verboden zijn. Dat daar, als algemene stelling, enige overdrijving in schuilt, blijkt uit het feit dat ook de omgekeerde leer wel verdedigd is: nl. dat de beide grote partijen zozeer de 'floating voter' (die geacht wordt een man van het midden te zijn) het hof maakten dat zij in wezen slechts één, gematigd, politiek credo hadden te bieden. Dat credo stond bekend als 'butskellism', naar de tegen 1960 bekende politici Butler en Gaitskell; de eerste was een nogal vooruitstrevend en bij uitstek verstandig conservatief staatsman, de tweede, een gematigd sociaal-democraat, de Labour leader, en het is niet onmogelijk dat in een aantal opzichten hun overtuigingen niet ver uit elkaar lagen.

Nu is moeilijk vol te houden dat 'U-turns' en 'butskellism' tegelijkertijd waar zijn. Het is wel mogelijk dat elk ervan in een bepaalde periode een zekere mate van geldigheid heeft, of heeft gehad. Met de verscherping van de politieke tegenstellingen na  $\pm$  1965, die zich ook op de Britse eilanden heeft voorgedaan, is het 'butskellism' verdwenen, althans voorlopig. Maar ten aanzien van de fundamentele politieke problemen, zoals het wat vaart geven aan de Britse economie, Noord-Ierland, de positie van de ethnische minderheden, de verhouding tot de Europese integratie e.d., lijken lichte koerswijzigingen waarschijnlijker dan 'U-turns'.

Toch heerst wel eens het gevoel dat de aanvaarding van de spelregels van het Britse parlementarisme, en met name die van de politieke 'fairness', geringer is geworden. Die aanvaarding is echter een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van een politiek stelsel dat niet primair berust op institutioneel evenwicht – zoals het Amerikaanse – maar op vertrouwen in het gezonde verstand van de parlementaire meerderheid, de kiezers en de publieke opinie. Naar Britse begrippen is er geen enkel juridisch obstakel tegen wetgeving die de zittingsperiode van het Lagerhuis met twintig jaar verlengt of die de verenigingsvrijheid afschaft; maar de suggestie dat zoiets zou kunnen gebeuren klonk tot enkele jaren geleden in Britse oren alleen maar bizar en exotisch. Het is de vraag of dat nog zo is – en in elk geval of dat wel zo blijft. Het 'adversary system'<sup>516</sup> kan zonder aanvaarding van de spelregels, en onvoorwaardelijke gehoorzaamheid aan de scheidsrechters, niet goed voortbestaan. Er zijn enkele factoren aan te wijzen die dat moeilijker aan het maken zijn. Het Verenigd Koninkrijk is niet meer een land met een homogene bevolking, zoals nog dertig jaar geleden, maar kent een grote en steeds groter wordende ethnische en culturele diversiteit: bepaalde delen van Liverpool en Birmingham hebben bijv. het karakter van Aziatische of Caraïbische wijken; en enkele Londense buurten hebben rassenrellen gekend die niet onderdoen voor die welke een jaar of tien geleden Amerikaanse binnensteden teisterden. Het is nog onduidelijk welke invloed dit zal hebben op de zeden en gewoonten. De positie van sommige pressiegroepen zoals vakbonden, bankwezen en industriële lobbies is flink versterkt; sommige daarvan zijn niet-parlementaire

516. Zie no. 48.

politieke machtsblokken geworden – de vakbonden zeer openlijk, via hun invloed op de Labour Party, de anderen iets meer in het verscholene, via relaties met MP's of met Whitehall en via hun vermogen de economie te beïnvloeden en zo de regeerders met bepaalde feitelijke situaties te confronteren. De macht van de gouvernementele en industriële bureaucratie is gegroeid met de uitbreiding van de publieke sector en de schepping en uitbouw van een aantal verzorgingsstaatmechanismen; daar zij als het ware een beroepsmatig belang hebben bij het bestaan van dit deel van het overheidsbestel, vormen zij tevens een gewicht dat tot behoud daarvan werkt; de conservatieve regering-Thatcher heeft, ondanks allerlei pogingen de publieke sector geducht af te slanken, daarvoor het hoofd moeten buigen. Tenslotte is er een aantal politici dat vreest dat een 'echt' socialistisch programma op langere termijn niet zal kunnen worden uitgevoerd onder het geldende constitutionele regime: ingrijpende nationalisaties (daaraan denken zij vooral) zullen tot tegendruk van 'business circles' leiden hetgeen de economische situatie doet verslechteren en de kiezers weer in de armen van de conservatieven drijft – met denationalisatie als gevolg. De macht van die 'business circles' schuilt voor een belangrijk deel in de internationale vervlechtingen binnen de industriële en commerciële wereld – en in zo verre is het vreemd dat de 'Labour left' die dit soort vrezen uitspreekt tegelijkertijd zo weinig wil weten van internationale integratieprocessen tussen staten maar duidelijk op een 'go-it-alone'-lijn zit.

The future is not what it used to be – zoals ik eens in een Engelse krant las. De Britten worden door vele zorgen geplaagd, en er heeft lange tijd een zeker gevoel van ontgoocheling geheerst, al zijn er de laatste jaren ook wel weer tekenen die in andere richting wijzen, met de herleving van een militant conservatisme en een zeker Brits nationalisme ('we pull it off!'). Maar de problemen zijn groot. Het plotselinge wegsmelten van het Britse Rijk en van de Britse wereldrol heeft, meer dan bij andere destijds koloniale machten, een politieke identiteitscrisis veroorzaakt. Britain lost an empire, but is still in search of a role, naar het beroemd geworden woord van de Amerikaanse politicus Dean Acheson. In economisch opzicht laat de wet van de remmende voor-sprong zich gelden, nu de destijds solide industriële infrastructuur veroudert en in zekere zin ook een belemmering vormt voor moderne industriële activiteiten die in andere landen al tot ontplooiing zijn gekomen. In sociaal opzicht heerst aan de ene kant veel onvrede met het voor ondemocratisch gehouden stelsel van 'closed shops' (verplicht vakbondlidmaatschap) dat de unions met behulp van Labour-regeringen in tal van sectoren hebben weten te veroveren; aan de andere kant een grote dosis ongenoegen met de nog steeds waarneembare kloof, cultureel en sociaal, tussen de arbeidersbevolking en de midden-groepen. Pogingen om het onderwijssysteem, dat geacht werd deze kloof te bestendigen, in egalitaire richting te hervormen, hebben op hun beurt tot veel politiek meningsverschil en ook tot bitterheid onder de bevolking geleid.<sup>517</sup>

Het is nog niet duidelijk of de Britse versie van het parlementaire stelsel de-

517. Verg. no. 39, over het geschil in Tameside.

ze veelheid van politieke problemen kan verwerken. Men onderschatte echter de taaiheid van de politieke instituties en tradities niet: een eeuwenlange gewenning aan democratisch bestuur en een grote — voor continentale beschouwers wat overdreven — gehechtheid aan de eigen instellingen maken in dit opzicht 'U-turns' onwaarschijnlijk. Het is echter moeilijk te voorspellen in welke richting de aanpassingen zullen gaan. De hoofdproblemen zijn minder moeilijk vast te stellen: zij schuilen in de twijfel aan datgene wat voor de twee grote 19e-eeuwse schrijvers over het Britse staatsrecht zekerheid was: Dicey's identificatie van majority rule met de rule of law, en Bagehots opvatting dat de monarchie en de Lords de 'dignified' maar de Commons en het kabinet de 'efficient parts of the constitution' waren. Beide visies belichamen voor aanhangers van een representatief stelsel nog steeds nastrevenswaardige doeleinden, misschien zelfs idealen; maar voor de wetenschappelijke waarnemer is hun werkelijkheidsgehalte geringer geworden.